

Vergaderjaar 2015–2016

32 802

Toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur

Nr. 20

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2015

Zoals toegezegd in de kabinetsreactie op de Trendrapporten Open Data van de Algemene Rekenkamer bied ik u hierbij de nationale open data agenda 2016 (NODA) aan.¹ De agenda geeft vorm aan de verdere inzet van het kabinet op het actief ontsluiten van open data en past binnen de kaders die eerder zijn geschetst in de brief «Actieve beschikbaarstelling van overheidsinformatie».² Het uitgangspunt is open, tenzij. Het kabinet draagt bij aan het verder beschikbaar stellen van datasets. Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid voor de kernwaarden van democratie coördineer ik, stel ik de kaders en bied ik ondersteuning aan de departementen. Departementen zijn elk verantwoordelijk en aanspreekbaar op de uitvoering en planmatige aanpak van het openen van hun data.

Visie op open data

De samenleving heeft belang bij open data. Overheidsdata stimuleren marktpartijen tot innovatie, nieuwe business kansen en werkgelegenheid. Inzicht in de beschikbare data en informatie van de overheid kan bijdragen aan kostenreductie en aan verbetering van beleidsprocessen.

Er zit schot in het actief beschikbaar stellen van open data. Steeds meer publieke organisaties zien de voordelen van het actief beschikbaar stellen van hun databestanden. Ook in internationale vergelijkingen scoort Nederland hoog. Zoals ik onlangs schreef, neemt Nederland in een recent verschenen internationale ranking van 102 landen een vijfde positie in wat betreft openheid van overheden.³ Ook de Algemene Rekenkamer

¹ Kamerstuk 32 802, nr. 12

² Kamerstuk 32 802, nr. 18

³ Open Government Index 2015 van het World Justice Project: <http://data.worldjusticeproject.org/opengov/#/groups/NLD>

constateert in haar tweede trendrapport: er is sprake van een gestage opmars.

Open data bij de overheid zijn data die⁴:

- Uit publieke middelen bekostigd en gegenereerd zijn bij of voor de uitvoering van een publieke taak, en:
- openbaar zijn, en:
- vrij zijn van auteursrechten of andere rechten van derden, en:
- computer-leesbaar zijn en bij voorkeur aan open standaarden voldoen, en:
- voor hergebruik beschikbaar zijn zonder beperkingen zoals kosten of verplichte registratie.⁵

De rijksoverheid en andere overheden bezitten voor hun publieke taak een grote hoeveelheid aan data. Open maken van deze data maakt overheids-handelen transparanter en bevordert daarmee de democratische legitimiteit. Ook creëert hergebruik van overheidsdata maatschappelijke of economische meerwaarde. Ten slotte kan de overheid door meer inzicht in beschikbare data kosten reduceren, slimmer werken en beleid effectiever maken.

Bij het actief ter beschikking stellen van datasets als open data is prioritering van belang. De departementen stellen prioriteiten aan de hand van de criteria voor high value datasets: transparantie, wettelijke plicht, kostenbesparing, doelgroep en potentie van hergebruik. Mijn ministerie ondersteunt overheden daarbij. Departementen financieren de kosten die gepaard gaan met ontsluiting binnen hun eigen begroting. Verder ga ik in gesprek met gemeenten, provincies en waterschappen over het ontsluiten van open data.

Waarom een nationale open data agenda (NODA)?

Uw Kamer verzocht met onder andere de moties van de Kamerleden Schouw en Veldman om alle daarvoor geschikte data actief en met voldoende kwaliteit beschikbaar te stellen.⁶ Het kabinet onderschrijft deze ambitie.

De NODA biedt duidelijkheid over het proces voor tempo, prioriteitstelling en kwaliteit waarmee overheidsdata beschikbaar komen. Het kabinet maakt werk van het beschikbaar stellen van data voor de samenleving. In de NODA is deze ambitie vastgelegd. De NODA is bedoeld om in 2016 zoveel mogelijk beschikbare datasets met voldoende kwaliteit beschikbaar te stellen. De NODA voorziet in kaders voor de kwaliteitsbewaking en ondersteuning bij het ontsluiten van data.

Wat is al bereikt?

Met de brief «actieve beschikbaarstelling van overheidsinformatie»⁷, die ik op 12 oktober aan uw Kamer toestuurde, informeerde ik u onder andere over reeds gezette stappen voor het actief het ontsluiten van open data. Meerdere departementen hebben concrete acties ingezet voor het ontsluiten van data. Dit is onder ander zichtbaar in de toename van het

⁴ Algemene Rekenkamer (2014) Trendrapport Open Data

⁵ De definitie is in de Leidraad Open Data Gebruik vertaald met de volgende karakteristieken van open data: openbaar, gratis, beschikbaar «as-is», vrij van rechten, zonder registratie toegankelijk, computer verwerkbaar, voorzien van metadata, zo volledig en ruw als mogelijk, actueel en vindbaar.

⁶ Zoals tot uiting komt in de moties van de leden Schouw c.s. (Kamerstuk 34 123, nr. 13) en Veldman c.s. (Kamerstuk 34 123, nr. 15)

⁷ Kamerstuk 32 802, nr. 18

aantal beschikbare datasets op data.overheid.nl, dat sinds februari 2015 is toegenomen van 3.250 tot 7.026.⁸

Ik noem enkele concrete voorbeelden. Om voor burgers en bedrijven het inzicht in de inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid te vergroten heeft het Ministerie van Financiën in een vijfjarenplan concrete doelen gesteld voor financiële transparantie. Om ouders beter te informeren over de kwaliteit van het primair en voortgezet onderwijs gaat het Ministerie van OCW in 2016 alle data van DUO en de inspectie die nog niet als open data beschikbaar zijn als open data beschikbaar stellen.⁹ Om de informatiepositie van de zorgconsument te versterken ontsluit het Ministerie van VWS ook via kiesbeter.nl steeds meer data over de zorg. Met de Zonatlas kunnen burgers een eerste indicatie krijgen van de geschiktheid van hun woning voor zonnepanelen en zonneboilers. In deze toepassingen wordt een combinatie gemaakt van basisregistraties, het Actueel Hoogte Bestand van Rijkswaterstaat, provincies en waterschappen en de data uit Open Street Map (OSM). De Ministeries van EZ, I&M en BZK werken samen in het «Doorbraakproject Open Geodata» met het ICT-bedrijfsleven, de wetenschap en andere betrokken partijen om belemmeringen aan te pakken en vraag naar en aanbod van open geodata beter op elkaar af te stemmen. Op die manier wordt hergebruik gestimuleerd. Om huurders, gemeenten en andere stakeholders beter te informeren over hun corporatie zal in de corporatiesector zoveel mogelijk van de verantwoordingsgegevens met financiële en volkshuisvestelijke informatie van individuele corporaties per 1 januari 2016 als open data ter beschikking worden gesteld. In de loop van 2016 wordt dit nog aangevuld met extra verantwoordings- en prognosegegevens van corporaties. Ook data van het CBS kent aansprekende hergebruikers. Zo gebruiken een aantal nationale dagbladen Local Focus voor het genereren van grafieken en tabellen.

Dit zijn voorbeelden van de wijze waarop het kabinet zich inzet om zoveel mogelijk overheidsgegevens te ontsluiten en van waarde te laten zijn voor de samenleving. Voor zover departementen dat nog niet hebben gedaan zullen zij, overeenkomstig met de nationale open data agenda hieronder, in 2016 een tijdschema geven over de ontsluiting van hun open data.

De nationale open data agenda 2016

De NODA van het kabinet bestaat uit zes agendapunten die we in 2016 uitvoeren. Deze zijn verdeeld in drie clusters:

- Het eerste cluster «inventarisatie en ontsluiting van datasets» richt zich op de aantallen en de prioritering van datasets.
- Het tweede cluster «monitoring van voortgang en kwaliteit» bevat maatregelen om de kwaliteit van de metadata en de voortgang van de ontsluiting te monitoren.
- Ten slotte bieden de acties in het cluster «ondersteunen van ontsluiten, techniek en gebruikers» hulp aan de databeheerders. Ook kanaliseren deze acties de wensen en vragen van gebruikers via een platform.

⁸ Peildatum november 2015. Via data.overheid.nl/statistieken wordt de ontsluiting van het aantal datasets gemonitord.

⁹ Kamerbrief over transparantie in het funderend onderwijs, Kamerstuk 31 293, nr. 273

De NODA is hieronder eerst schematisch weergegeven en wordt vervolgens per cluster toegelicht:

A. Inventarisatie en ontsluiting van datasets

1. De departementen voeren de tweede data-inventarisatie uit. Zij maken een tijdschema voor de ontsluiting van datasets, voor zover zij dat nog niet hebben gedaan. Ze onderscheiden daarbij de volgende categorieën: beschikbare, geplande, in onderzoek zijnde, gesloten en high-value datasets. Zij sturen de inventarisatie en tijdschema naar het Ministerie van BZK voor gebruik in de eerstvolgende rapportage, die de Tweede Kamer in het voorjaar van 2016 zal ontvangen.
2. De departementen besteden bij het opstellen van het tijdschema voor ontsluiting extra aandacht aan high-value datasets.

B. Monitoring van voortgang en kwaliteit

3. BZK blijft de voortgang van het openen van datasets monitoren via data.overheid.nl. Deze monitoring geschiedt aan de hand van beschikbare, geplande, in onderzoek zijnde en high-value datasets.
4. BZK levert ondersteuning om waar nodig de kwaliteit van de metadata van beschikbare datasets verder te verbeteren. BZK biedt de departementen ook overige ondersteuning met onder andere een leidraad open data en een handreiking voor het ontsluiten van data.

C. Ondersteunen van ontsluiten, techniek en gebruikers

5. Het kabinet richt een gebruikersgroep op voor het functioneren van data.overheid.nl en voor sectoroverstijgende vraagstukken.
 6. BZK breidt voor 2016 de bestaande ondersteuning uit. Deze helpt overheden bij het openen en beschikbaar maken van datasets via data.overheid.nl en bij vragen over techniek, organisatie en licenties.
-

Cluster A. Inventarisatie en ontsluiting van datasets

Voor de ontwikkeling van deze agenda is de eerste stap de rijksbrede inventarisatie van overheidsdata. Uw Kamer is over de resultaten daarvan op 10 juli 2015 (TK 32 802 nr. 16) geïnformeerd.

Zoals ik heb toegezegd zet ik het inventarisatieproces voort. Op basis daarvan bevorder ik de ontsluiting van datasets via data.overheid.nl.¹⁰ In overleg met de departementen is het voornemen de halfjaarlijkse inventarisatie te vervangen door een jaarlijkse. Een jaarlijkse inventarisatie gekoppeld aan een tijdschema voor het ontsluiten van data is doelmatiger en praktischer en sluit beter aan op de bedrijfsvoeringcyclus. In het voorjaar van 2016 ontvangt u de nieuwe inventarisatie en het tijdschema voor het ontsluiten.

Afwegingen bij inventarisatie en ontsluiting

Het op orde krijgen van de informatiehuishouding om data te kunnen ontsluiten vergt inspanning en soms ook financiële middelen. Departementen kunnen niet in één keer alle daartoe geschikte data ontsluiten. Het wettelijk kader om te bepalen of data in beginsel geschikt is om te ontsluiten, is gebaseerd op het principe «open, tenzij». De «tenzij» betreft onder andere de uitzonderingsgronden die in de Wob zijn vastgelegd. Het gaat daarbij onder meer over het belang van staatsveiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens. Voor hergebruik speelt ook de vraag mee of er intellectuele eigendomsrechten van derden op de data rusten. Ook mag het ter beschikking stellen van de data niet concurrentievervalsend werken.¹¹

¹⁰ Kamerstuk 32 802, nr. 18

¹¹ Indien het gaat om een zodanige bewerking van de data dat het een economische activiteit betreft, dan is hergebruik toegestaan, maar tegen marktconforme prijzen.

Daarnaast zijn aandachtspunten de kwaliteit van de data en aansprakelijkheidsaspecten.

Het kabinet geeft bijzondere aandacht aan prioritaire of «high-value» datasets. Departementen stellen zelf vast of een dataset prioritair is. High-value datasets zijn datasets met een potentieel grote toegevoegde waarde.¹² Vraag van de maatschappij is een manier om high-value datasets te onderkennen. Ministeries kunnen ook andere indicatoren gebruiken om vast te stellen wat high-value datasets zijn. De indicatoren zijn:

- Transparantie
- Betreft een wettelijke plicht of taak
- Kostenbesparing
- De verwachte impact op een specifieke doelgroep

Met het ontsluiten van deze high-value datasets is Nederland op de goede weg. Voorbeelden van high-value datasets die al ontsloten zijn, zijn de nationale statistieken (CBS) en nationale begrotingen (Ministerie van Financiën). De Basisregistratie Topografie (BRT) is een aansprekend voorbeeld van «nationale topografische gegevens». Onlangs nog zijn de nationale verkiezingsdata op stembureauniveau als open data beschikbaar gesteld door de Kiesraad.

Cluster B. Monitoring van voortgang en kwaliteit

Ieder departement levert op basis van de inventarisatie een overzicht van datasets. Monitoring vindt plaats op beschikbare, geplande, in onderzoek zijnde en high-value datasets. Via data.overheid.nl kan iedereen de voortgang in het ontsluiten van de datasets volgen. Departementen kunnen daarnaast voor de ontsluiting zelf meerdere kanalen inzetten, bijvoorbeeld via het CBS of een eigen departementale site. Daarbij zal uiteraard ook aandacht zijn voor de voortgang van de opening van high-value datasets.

Naast de inventarisatie en ontsluiting is ook aandacht nodig voor de kwaliteit van de data. Met de motie Schouw¹³ roept uw Kamer het kabinet op meer in te zetten op de gebruikerskwaliteit van de open data op de portal data.overheid.nl.

Voor de verbetering van de kwaliteit van de data zelf is de overheidsinstelling die eigenaar is van de data primair verantwoordelijk. Zowel bij de ontsluiting als bij het onderhoud van de open data geldt dat de dataset eigenaar moet letten op actualiteit, juistheid, volledigheid, tijdigheid en consistentie van de data.

Om de gebruiker helderheid te geven over wat hij mag verwachten van de data, voorzien overheidsinstellingen ontsloten data van metadata. De metadata geeft op een gestructureerde manier een uitleg van de data, bijvoorbeeld context, de downloadlink naar de data, verwijzing naar pagina met meer informatie of formaat van de data. Metadata zorgt ervoor dat er betere toepassingen mogelijk zijn.

Metadata is ook van belang bij de beperking van de aansprakelijkheid voor overheidsorganisaties.¹⁴ Goede kwaliteit van metadata zorgt voor betere vindbaarheid en herbruikbaarheid van data. Bij aanbidding van een

¹² Independent Reporting Mechanism (2015) Aligning supply and demand for better governance, open data in the Open Government Partnership.

¹³ Kamerstuk 34 123, nr. 13

¹⁴ De Vries (2012) Aansprakelijkheid en Open Data.

dataset aan data.overheid.nl checkt de beheerder van de site de kwaliteit van de metadata. Voorts heeft BZK een signalerende functie om de kwaliteit op peil te houden. Samen met andere departementen gaat BZK verkennen hoe bijvoorbeeld een portaalfunctie de beschikbaarstelling verder kan helpen versnellen.

Ook zal het bewustzijn over de rol van data in beleidsprocessen moeten groeien, zowel wat betreft de ontsluiting ervan als het gebruik ervan voor versterking van het beleid. Daarom zal de leidraad nader uitgewerkt worden¹⁵. Departementen kunnen ook voor overige ondersteuning terecht bij data.overheid.nl, bijvoorbeeld voor een handreiking voor het ontsluiten van data.

Cluster C. Ondersteunen van ontsluiten, techniek en gebruikers

Het kabinet richt een gebruikersgroep op voor het functioneren van data.overheid.nl en voor sectoroverstijgende vraagstukken. Dit naar aanleiding van de goede ervaringen met het Doorbraakproject Open Geodata, waarbij gebruikers van open data graag bereid zijn om hun ervaringen, wensen en deskundigheid met betrekking tot het aanbod van overheidsdata te delen en zo de geschiktheid voor hergebruik te verbeteren. De gebruikersgroep start nog in het voorjaar van 2016.

BZK breidt voor 2016 de bestaande ondersteuning uit. Deze helpt overheden bij het openen en beschikbaar maken van datasets via data.overheid.nl en ondersteunt bijvoorbeeld bij vragen over plaatsing op het internet, de data duurzaam beschikbaar maken, registratie op data.overheid.nl of over licenties. Daarbij betreft men de kennis die reeds beschikbaar is bij bijvoorbeeld departementen en het CBS.

In reactie op de vraag van het Kamerlid mevrouw Oosenbrug tijdens de behandeling van het wetsvoorstel «hergebruik van overheidsinformatie», kan ik bevestigen dat datasets zowel met een beperkte als open licentie via data.overheid.nl worden gepubliceerd.¹⁶ Beheerders die datasets registreren via data.overheid.nl zijn verplicht om een licentie te koppelen aan een dataset. Een open licentie heeft ook mijn voorkeur, want deze geeft veel vrijheid voor hergebruik van een dataset. Wel kan de maker van de data eisen dat de hergebruiker naar hem verwijst.

Ik stuur er actief op dat datasets zoveel als mogelijk worden ontsloten met een zogenaamde «open licentie». Dat heeft erin geresulteerd dat van de 3.768 datasets met een «beperkte licentie» op 1 juli 2015, er op peildatum 23 oktober slechts 2 datasets zijn met een «beperkte licentie». Op diezelfde peildatum kende een overgrote meerderheid van 6.997 datasets een open licentie (zogenaamde CC0 en CC-BY). Dit betekent dat gebruikers bijna alle datasets in hun geheel kunnen aanpassen bij hergebruik.

Tot slot

Zoals uw Kamer terecht heeft benadrukt, biedt open data volop kansen en moeten we die kansen snel benutten. Ik houd u op de hoogte van de uitvoering van deze agenda. Door actief in te zetten op ontsluiting van

¹⁵ Bijlage bij Kamerstuk 32 802, nr. 16

¹⁶ Handelingen II 2014/15, nr. 91, item 6

open data geeft het Kabinet met de nationale open data agenda 2016 invulling aan deze oproep. In het voorjaar van 2016 ontvangt u de nieuwe inventarisatie en het tijdschema voor het ontsluiten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk